

Vergoeding van rampschade

Citation for published version (APA):

Faure, M. G., & Hartlief, T. (2001). Vergoeding van rampschade. In Müller E.R., & Stolker C.J.J.M. (Eds.), *Ramp en Recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid* (pp. 149-172). Boom.

Document status and date:

Published: 01/01/2001

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Ramp en recht

Beschouwingen over rampen,
verantwoordelijkheid en
aansprakelijkheid

redactie:

E.R. MULLER &
C.J.J.M. STOLKER

met bijdragen van:

C.L. de Bel
J.G. Brouwer
J.E. van de Bunt
A.A. ten Cate
M. Dekker
M.J. van Duin
M. Faure
A.M. Gerritsen
T. Hartlief
T. Heukels
P.T.W. Hudson
N.J.H. Huls
A.M. de Koning

R.A. Lawson
D.I. Levine
P.M.J. Mendes de Leon
A.J. Mauritz
E.R. Muller
J.F. Nijboer
R.W. Polak
Th.A. de Roos
U. Rosenthal
A.E. Schilder
C.J. Schipperus
C.J.J.M. Stolker
Mr. Pieter van Vollenhoven

in which the physical and/or emotional distance is greater (the victim was undeniably outside the zone of danger) but in which psychiatric damage can nonetheless be established, the court should be more inclined to allow compensation for pecuniary damage than for non-pecuniary damage.

The award of DFL 5,000 (a limited amount even by the standards of Dutch law on pain and suffering) by Amsterdam District Court in two cases may be an example of this differentiation.

6 CONCLUSION

The inherently shocking nature of major disasters, such as exploding chemical plants or commercial aviation accidents, is self-evident. We believe that it is not appropriate arbitrarily to refuse to extend liability to compensate all those who suffer serious psychiatric injury as a result of such disasters. Companies operating aircraft, chemical plants and the like can foresee the possibility of a substantial number of victims, if they are found to be liable for the disaster. Thus, they may owe a duty of care to many more people than those who happen to have been in the Zone of Danger at the time of the disaster.

Therefore, in this article we have advocated a multifactor approach for courts to use in determining which victims of disasters should be given compensation. Only those who are suffering from a serious and recognised psychiatric illness should even be eligible for compensation. In establishing whether any recognised psychiatric illness was proximately caused by the disaster, courts should be able to consider – as guidelines, not as rigid requirements – factors such as the victim's tie of love and affection to someone physically injured in the disaster, the victim's closeness in space and time to the incident or its aftermath, and the means by which the victim learned of the disaster. Although we believe that a Zone of Danger approach is ultimately too arbitrary, we recognise the possible merit of such an approach as a tool in attempting to settle a large number of claims which may arise from a single large disaster.

Finally, we propose that if the legislature determines that the extent of compensation for psychiatric damage as a result of accidents or disasters must be limited, for victims who have suffered recognised psychiatric illness only, recovery for pecuniary damage should take precedence over non-pecuniary damage. We do not support approaches, as taken by some European legislatures, where a token sum of money is awarded, regardless of whether there is in fact any damage suffered.

We believe that these recommendations will balance the needs of victims who have endured real injuries while meeting the concerns of those who fear unleashing the detrimental economic effects of unlimited liability.

M. Faure & T. Hartlief*

1 INLEIDING

Rampspoed heeft vele vormen en gedaanten. De vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 doet meteen denken aan de categorie van ontploffingen, vliegtuigongelukken, kernongevallen. Men dient in dit verband echter ook te denken aan aardbevingen, extreme regenval en overstromingen. De laatste categorie heeft iets willekeurigs en vooral iets onvermijdelijks. Het is niet voor niets dat juist voor deze gevallen het beeld van de Act of God, de hand van God wordt gebruikt. Ieder land wordt door die hand beroerd in die zin dat het met natuurrampen wordt geconfronteerd. Nederland vormt hierop geen uitzondering, zo is de laatste jaren weer gebleken. Ons land is in de jaren '90 van de vorige eeuw tot tweemaal toe getroffen door overstromingen en eenmaal door een voor Nederlandse begrippen behoorlijke aardbeving.

Slachtoffers die hun schade wensten af te wentelen op een ander zijn daarbij gestuit op de drempels van het aansprakelijkheidsrecht:¹ voor een Act of God kan immers niemand aansprakelijk worden gehouden. Dat men desalniettemin juist in het aansprakelijkheidsrecht zijn heil zocht, heeft vooral te maken met het feit dat men zich voor rampschade niet of nauwelijks kan verzekeren. De discussie over de vergoeding van dit soort rampschade heeft een duidelijke impuls gekregen door de genoemde recente natuurrampen. Zij hebben in eerste instantie aanleiding gegeven tot substantiële overheidsbijdragen en vervolgens tot overleg tussen overheid en verzekeraars over een meer structurele oplossing voor het vergoedingsprobleem. Anders dan de ons omringende landen kende Nederland tot voor kort niet een dergelijke structurele oplossing; ook het Nationale Rampenfonds (eigenlijk de Stichting Nationaal Rampenfonds) is dat nooit geweest. Dat fonds is geen overheidsinstelling doch niet meer dan een particulier initiatief – waaruit vrijwillig bijdragen worden

* Prof. mr. M. Faure is hoogleraar vergelijkend en internationaal milieurecht en directeur van METRO en prof. mr. T. Hartlief was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Leiden en fellow van het E.M. Meijers Instituut en is inmiddels hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Maastricht. Deze tekst is afgesloten op 1 september 2000.

1 Zie T. Hartlief, 'Vergoeding van watersnoodschade', in: M. Faure en F.A.M. Stroink (red.), *Recht in het water*, Antwerpen: Maklu 1995, p. 131 e.v. en dezelfde, 'Vergoeding van watersnoodschade', *NJB* 1995, p. 311 e.v. met verdere verwijzingen.

gedaan.² Hoe belangrijk de praktische betekenis van deze bijdragen ook moge zijn, rechten kan men jegens het fonds niet geldend maken. In het kader van het overleg over een structurele oplossing hebben zowel de Belgische als de Franse regeling terzake van de vergoeding van rampschade een rol gespeeld. Nadat de gedachten van de regering aanvankelijk in de richting van de Franse oplossing (verplichte premieopslag op de opstalverzekering) gingen, is in 1998 uiteindelijk in de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) meer bij de Belgische fondsoptlossing aangesloten. Sindsdien is de WTS al tweemaal toegepast: in beide gevallen ging het om waterschade als gevolg van extreme regenval.

Hoewel de WTS althans in eerste instantie niet voor schade als gevolg van natuurrampen is gereserveerd, zal de betekenis van de WTS in de praktijk toch vooral op dit terrein liggen. Dat heeft onder meer te maken met de wijze waarop het toepassingsgebied van de WTS is beperkt. Voor andere rampschade (schade als gevolg van rampen en zware ongevallen waarbij 'mensenhand' in het geding is), zo zal hierna – mede naar aanleiding van de vuurwerkrap in Enschede – nog blijken, vormt het aansprakelijkheidsrecht toch weer het vergoedingssysteem bij uitstek.

Een bespreking van achtergrond, inhoud en betekenis van de WTS is vooral interessant, omdat zoals bekend in de hedendaagse literatuur met enige regelmaat wordt gepleit voor de instelling van een fonds vanwege problemen van aansprakelijkheid of van verzekering.³ De WTS is in de kern een fondsoptlossing. Wat opvalt is dat voorstanders van invoering van een fonds in de regel weinig aandacht besteden aan de vraag of een in te stellen fonds werkelijk de problemen oplost die in andere vergoedingssystemen ontstaan.⁴ Veelal rijzen namelijk die vragen die problematisch zijn in het aansprakelijkheidsrecht ook in het kader van het fonds. Bovendien blijken de mogelijkheden om vergoeding via andere vergoedingssystemen te krijgen, en dan dient in het bijzonder aan schadeverzekering (first party-verzekering) te worden gedacht, niet steeds even goed te worden onderzocht. In deze bijdrage wordt de WTS tegen dit licht gehouden (hierna 4 en 5). In dit kader wordt uitvoerig aandacht besteed aan de verhouding van de WTS tot het aansprakelijkheidsrecht. Verder komt aan de orde de vraag of de mogelijkheden tot verzekering op first party-basis wel voldoende zijn onderzocht. Hoofdmoot van deze bijdrage bestaat in een beschrijving van achtergrond, inhoud en uitvoeringspraktijk van de WTS (hierna 3). Voordat wij hieraan toekomen, schetsen wij eerst kort welke verzekeringsproblemen er in het kader van (natuur)rampen zijn, wat de grove

2 Zie ook *Kamerstukken II* 1999-2000, 27 157, nr. 7, p. 10.

3 Zie met veel verdere verwijzingen J.P. Hustinx en C.J.J.M. Stolker, 'Massaschade en fondsvorming', *VA* 1997, p. 58 e.v.; M. Faure en T. Hartlief, 'Schadefondsen als alternatief voor aansprakelijkheid en verzekering', *RM Themis* 1998, p. 211 e.v. en eerder vooral G.J. de Groot, 'Schadefondsen. Tussen toen en toekomst?', in M.J.P. Verburgh e.a. (red.): *Schade lijden en schade dragen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1980, p. 23 e.v.

4 Kritisch daarover zijn Faure en Hartlief 1998, p. 211 e.v. (zie noot 3).

kenmerken zijn van de Belgische en Franse regeling⁵ en welke stappen er zijn gezet voordat de WTS is ingevoerd (hierna 2).

2 VOORGESCHIEDENIS

2.1 Verzekeringsproblemen: verzekeraars spreken af geen dekking te verlenen

De achtergrond van de WTS is duidelijk: noch in het aansprakelijkheidsrecht, noch op basis van een eigen verzekering krijgt een slachtoffer vergoeding van schade als gevolg van een natuurramp. Vooral dit laatste punt, men kan zich niet tegen dit risico verzekeren, is van belang. Verzekeraars zouden niet in staat zijn tot verzekering van schade als gevolg van natuurrampen. Om die reden hebben de verzekeraars in de jaren '50 van de vorige eeuw eigenlijk min of meer afgesproken geen dekking te verlenen voor schade als gevolg van aardbeving of overstroming en daarmee derhalve niet te beantwoorden aan de verzekeringsvraag: zij die een risico liepen konden geen verzekeringsdekking verkrijgen. Deze afspraken hebben geleid tot het Bindend Besluit Overstroming en het Bindend Besluit Aardbeving en Vulkanische Uitbarstingen.

De weigering van de verzekeraars had niet alleen te maken met de mogelijkheid opeenhoping van schade (een natuurramp kan een miljardenschade veroorzaken), maar juist ook met het gebrek aan statistische gegevens (hoe de premie te berekenen?) en het gevaar van anti-selectie. Dit laatste houdt in dat alleen degenen die een relatief groot risico lopen zich willen verzekeren terwijl de zogenaamde goede risico's niet mee zullen doen.⁶ Verzekeraars hebben juist ook die goede risico's nodig om verzekeringsdekking tegen een enigszins betaalbare premie te kunnen aanbieden. Het behoeft geen betoog dat de premie hoger wordt naarmate meer goede risico's zich niet (langer) verzekeren. Het gevaar van anti-selectie is inderdaad niet denkbeeldig. Toch past in dit kader een kritische houding: in het kader van de natuurrampen hebben verzekeraars de neiging degenen die geen behoefte hebben aan verzekering te verwarren met degenen die goede risico's vormen. Uiteraard is er vraag naar verzekering en binnen de groep van degenen die vraag naar verzekering hebben, zijn er goede en slechte risico's. Om inderdaad te voorkomen dat de goede risico's uiteindelijk niet meedoen (anti-selectie) moet premiedifferentiatie plaatsvinden:

5 Zie voor meer uitgebreide beschouwingen hieromtrent de bijdrage van J.E. van de Bunt aan dit boek.

6 Zie meer uitvoerig M. Faure en R. Van den Bergh, *Objectieve aansprakelijkheid, verplichte verzekering en veiligheidsregulering*, Antwerpen: Maklu 1989, nrs. 107 e.v. die spreken van averechtse selectie. In *Kamerstukken II* 1993/94, 23 564, nr. 3, p. 15 wordt door minister Andriessen gemeld dat slechts ca. 13% van de bevolking belangstelling zou hebben voor een verzekering tegen het overstromingsrisico.

goede risico's betalen minder premie dan slechte risico's. Wij komen onder 4 nog op dit belangrijke punt terug.

2.2 Begin jaren '90 van de vorige eeuw: natuurrampen zorgen voor politieke druk op de verzekeraars

Naar aanleiding van de aardbeving bij Roermond in 1992 en de overstroming van de Maas in 1993 zijn de afspraken tussen de verzekeraars terzake van uitsluiting van dekking onder druk komen te staan. Al snel is het Bindend Besluit dat betrekking had op aardbevingen opgeheven. De druk op verzekeraars om ook terug te komen op het Bindend Besluit Overstroming werd eveneens groter. Dat had vooral te maken met politieke druk⁷ en met angst voor initiatieven uit Brussel: het is de vraag of de afspraken van verzekeraars geen verboden kartelafspraken zijn in de zin van het Europese mededingingsrecht.⁸

Verzekeraars, verenigd in het Verbond van Verzekeraars, en rijksoverheid, vertegenwoordigd door de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken, hebben vervolgens overleg gevoerd.⁹ In eerste instantie gingen de gesprekken over een zogenaamde poolconstructie. Zij houdt in dat verzekeraars gezamenlijk een bepaalde capaciteit (deelname in de schade) aan een centraal orgaan (de pool) ter beschikking stellen, op basis daarvan verzekeringen sluiten en de daaruit voortvloeiende resultaten op basis van een tevoren afgesproken sleutel verdelen. Verzekeraars zouden bereid zijn 50 miljoen in een pool voor schade als gevolg van aardbeving en overstroming onder te brengen. Breekpunt vormde echter de door verzekeraars gestelde voorwaarde dat de overheid 200 miljoen ter beschikking zou stellen.¹⁰ De overheid wenste niet zo ver te gaan.

Nadat het overleg in april 1994 zonder resultaat werd beëindigd,¹¹ is het vervolgens onder druk van de Tweede Kamer door het nieuwe kabinet hervat: de Kamer achtte een structurele oplossing noodzakelijk.

7 Zie de vragen aan de regering *Kamerstukken II* 1993/94, 23 564, nr. 3.

8 Zie over de nadelige effecten van kartelafspraken tussen verzekeraars M. Faure en R. Van den Bergh, 'Het toelaten van kartels op de Europese verzekeringsmarkt: hogere premies, lagere kwaliteit en meer ongevallen?', *NJB* 1993, p. 261-267 en dezelfde auteurs, 'Aansprakelijkheidsverzekering, concurrentie en ongevallenpreventie', in: T. Hartlief & M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij*, Deventer 2000, p. 315 e.v. In de laatste bijdrage wijzen zij erop dat afspraken om bepaalde risico's niet te dekken niet kunnen genieten van een vrijstelling van het kartelverbod op basis van Verordening 3932/92. Inmiddels is het Bindend Besluit Overstroming 'gevallen' onder druk van de Europese Commissie. Zie daarover het verslag van de Commissie van 12 mei 1999 over de werking van genoemde verordening 3932/92 (Com (1999) 192 def.).

9 Zie daarover ook F.J. de Vries, 'Vergoeding van rampschade', *NJB* 1998, p. 1908/13.

10 Zie de brief van minister Van Thijn (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 34, p. 1).

11 Zie de brief van minister Van Thijn (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 34, p. 3).

2.3 De Franse slag?

In eerste instantie ging de aandacht daarbij vooral uit naar de Franse oplossing. Frankrijk kent sinds 1982 een bijzondere regeling terzake van de vergoeding van schade als gevolg van natuurrampen.¹² Kern van de regeling bestaat in een verplichte premieopslag (van 9%) op de opstalverzekering. Iedereen die een inboedel/opstalverzekering sluit, betaalt tevens verplicht premie voor schade als gevolg van natuurrampen.¹³ Het eerder genoemde gevaar van anti-selectie is zo geneutraliseerd, doordat ook de goede risico's en zelfs zij die geen risico vormen, moeten meedoen.

De regeling werkt aldus dat de ramp eerst als zodanig dient te worden aangemerkt bij een ministerieel besluit. Vervolgens heeft men tien dagen om de schade aan te melden. Vergoeding moet dan binnen drie maanden plaatsvinden (art. L 125-2 Code des Assurances). De overheid speelt overigens ook in dit systeem nog een rol, althans bij de herverzekering. De regering had zich in het eerder genoemde aanvankelijke overleg met de verzekeraars negatief over de Franse oplossing uitgelaten vanwege:

- het gevaar van *bureaucratisering* van het proces van schadevergoeding;
- de beperking van de *vrije consumentenkeuze*; alsmede
- de *lastenverzwaring* voor de burger die het gevolg is van een verplichte verzekering.¹⁴

Later heeft zij deze bezwaren echter laten varen en heeft zij zelfs een voorstel geconcipieerd dat aansluit bij het Franse systeem: het voorstel van Wet aanspraak op vergoeding zoetwateroverstromings- en aardbevingsschade. Dit voorstel ging in de kern uit van de instelling van een fonds, gevoed door een verplichte opslag op de opstalverzekering ter verkrijging van de benodigde solidariteit. Iedereen, goed of slecht risico (of helemaal geen risico), die een opstalverzekering afsluit, diende in dit voorstel een opslag van een bepaald percentage te betalen. Dat het voorstel nooit de eindstreep heeft gehaald, sterker: nooit serieus in discussie is geweest, kan op het conto van de Raad van State worden geschreven.¹⁵ De Raad achtte financiering uit de algemene

12 Wet van 13 juli 1982.

13 Overigens richt de Franse regeling zich niet alleen op de vergoeding van schade, maar ook op het zoveel mogelijk voorkomen ervan. Art. L 125-6 Code des Assurances voorziet in het inventariseren van risico-gebieden door de overheid. Het doel daarvan is tweeledig. In de eerste plaats wordt op basis daarvan bekeken of preventiemaatregelen kunnen worden getroffen. In de tweede plaats bepaalt een dergelijk plan ook het vergoedingsregime.

14 Zie de brief van minister Van Thijn (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 34, p. 2. Elders (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 564, nr. 10, p. 7) merkt de minister van Binnenlandse Zaken op dat in de Tweede Kamer toch ook weinig animo voor de Franse oplossing bestaat; hij is van oordeel 'dat met enig maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van alle betrokkenen in alle zakelijkheid verder zou moeten kunnen worden gesproken'.

15 Zie in dit verband de brief van de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken van 7 maart 1996, *Kamerstukken II* 1995/96, 26 640, nr. 1.

middelen de meest voor de hand liggende oplossing en oordeelde het juist daarom opmerkelijk dat in het wetsvoorstel niet was voorzien in een wezenlijke bijdrage van de overheid. Bovendien meende hij dat principiële argumenten om de brandverzekeraars het bewuste risico te laten lopen ontbreken en achtte hij het waarschijnlijk dat het zoetwateroverstromingsrisico binnen afzienbare tijd verzekerd kan worden.¹⁶ Deze kritiek was zo fors, dat de regering aanleiding zag het voorstel in te trekken.

2.4 Of toch een regeling op Belgische leest geschoeid?

Vervolgens kwam het Belgische voorbeeld in beeld. Nadat de regering het 'Franse' voorstel had ingetrokken, heeft zij namelijk een nieuw voorstel met duidelijke trekken van de Belgische wettelijke regeling uit 1976 ingediend.¹⁷ Dit voorstel heeft uiteindelijk tot de WTS 1998 geleid.

De Belgische regeling voorziet in principe in vergoeding van materiële schade uit een fonds: de Nationale Kas voor Rampenschade (ook wel 'rampenfondsen' genoemd) die wordt gevoed door begrotingskredieten van het Ministerie van Financiën, door opbrengsten uit de nationale loterij alsmede door schenkingen en legaten. Omdat schade als gevolg van natuurinvloeden zich in de landbouw vaker voordoet en daardoor al snel een te grote druk op de beschikbare middelen zou ontstaan, is voorzien in een apart Landbouwfonds.

Net als in Frankrijk, is voor toepassing van de regeling noodzakelijk dat de ramp als zodanig bij Koninklijk Besluit is erkend (art. 2 § 2). Als ramp worden beschouwd 'de natuurverschijnselen met uitzonderlijk karakter of van een niet te voorziene hevigheid, die belangrijke schade hebben veroorzaakt, inzonderheid de aardbevingen of aardverschuivingen, de vloedgolven of andere overstromingen met rampspoedig karakter, de orkanen of andere stormwinden' (art. 2 § 1).¹⁸ Hieronder vallen niet de 'gewone toevallige gebeurtenissen waartegen het normaal mogelijk is zich te verzekeren'.

Op basis van de Belgische regeling wordt overigens slechts een deel van de schade vergoed. In de eerste plaats heeft de regeling alleen betrekking op de materiële schade. Schade aan goederen die normaal door een verzekering kan worden gedekt (storm, hagel, bliksem e.d.) is uitgesloten (art. 4, 4°). Bovendien worden als schade in aanmerking genomen de herstelkosten na aftrek van de waardevermindering als gevolg van materiële of economische veroudering (art. 8 § 1). De herstelkosten worden berekend volgens forfaitaire bedragen die bij Koninklijk Besluit zijn vastgelegd (art. 10 § 1, 1°). Verder

16 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 26 640, nr. 1, p. 2-3.

17 De Wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen. Zie voor een beschrijving J.A.J. Peeters, 'Rampschade', *NJB* 1980, p. 498 e.v.

18 Dit zijn de algemene rampen. In art. 2 lid 1 sub 2 worden de landbouwrampen omschreven.

wordt alleen de rechtstreekse schade vergoed (art. 1 § 1).¹⁹ Dit is niet zonder belang: een groot deel van de schade als gevolg van bijvoorbeeld een overstroming draagt een indirect karakter. Zo moet worden gedacht aan het rotten van gewassen, brand en ontploffing als gevolg van lekkage en kortsluiting, en aan schade door het wegvallen van vervoers- en communicatiemogelijkheden. Tenslotte gaat de Belgische regeling uit van een eigen risico van 10.000 BEF (art. 10 § 1, 2°). Voorzover de schade hoger is wordt met een schijvensysteem gewerkt, waarvoor vergoedingscoëfficiënten gelden (art. 10 § 1, 3°). Is de coëfficiënt 1,0 dan wordt de schijf volledig vergoed, is die lager dan wordt de schadevergoeding dienovereenkomstig gekort. Uiteindelijk komt het erop neer dat naarmate de schade hoger is de coëfficiënt steeds lager wordt: in het schijvenstelsel is het draagkrachtbeginsel terug te vinden.²⁰

De relatie met het aansprakelijkheidsrecht is aan de orde in art. 50 van de Wet van 1976: krachtens deze bepaling is het rampenfonds gesubrogeerd in de rechten van de begunstigde ten opzichte van de derden die gehouden zouden zijn de schade te vergoeden.

Overigens is het interessant er op te wijzen dat de wet uit 1976 een federale wet is die wordt aangevuld met gewestelijke voorzieningen. Zo kent het Vlaamse gewest het decreet van 6 juli 1994 betreffende het Vlaamse noodfonds, dat specifiek naar aanleiding van de watersnood in 1998 werd aangevuld met een besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1998, waarbij een bijkomend bedrag van 50 miljoen BEF ter beschikking werd gesteld van de getroffen gewesten.²¹ Deze extra voorziening kwam niet rechtstreeks ten goede aan de slachtoffers, maar aan gemeenten die tengevolge van de watersnood met 'belangrijke bijkomende uitgaven' werden geconfronteerd. Het gaat daarbij doorgaans wel om extra kosten die door gemeenten werden gemaakt om de slachtoffers van watersnood te financieren.²²

2.5 De Belgische regeling op de helling?

Opvallend is overigens dat de federale rampenwet in België aan kritiek bloot staat en dat daar daar juist wordt overwogen de Franse oplossing over te

19 De rechtstreekse, materiële en zekere schade.

20 Voor een overzicht van jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van de rampenwet van 1976 zie A. Dal, 'Quelques cas d'application de la loi du 12 juillet 1976, relative aux calamités naturelles', *Jur. Liège* 1994, p. 1521-1524.

21 Besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1998 houdende regeling van de tenlasteneming van kosten verbonden aan de door de gemeenten geboden administratieve ondersteuning in geval van algemene ramp.

22 Zie de omzendbrief B. A. 98/06 omtrent de watersnoodmaatregelen van de Vlaamse regering, *Belgisch Staatsblad*, 3 oktober 1998.

nemen.²³ Een van de problemen van de Wet van 1976 is namelijk dat de toepassing van de regeling afhankelijk is van de beslissing om het incident bij KB als 'ramp' aan te merken. Dit brengt mee dat naar aanleiding van elk incident een discussie ontstaat over de vraag of het hier ging om een 'natuurverschijnsel met een uitzonderlijk karakter'. Is dat niet het geval dan vindt dus geen vergoeding vanuit het rampenfonds plaats. Een tweede probleem is de hoge druk op de publieke middelen.

Eind jaren '80 en begin jaren '90 is derhalve ook in België de discussie over het aanbieden van – al dan niet verplichte – verzekeringsdekking opgelaaaid. Uiteindelijk heeft dat geleid tot een verzoek van Minister van Economische Zaken en Justitie Wathélet aan de Commissie voor Verzekeringen om nader te onderzoeken welke risico's door verzekering kunnen worden gedekt. In dit verband kan worden gewezen op een door het Belgische verbond van verzekeraars (BVVO) ontwikkeld voorstel, dat zich richt op verplichte dekking van schade als gevolg van aardbeving als onderdeel van de brandverzekering.²⁴

In dezelfde richting gaat een initiatief-wetsvoorstel van een aantal leden van de Senaat dat voorziet in een aanvulling van de Wet op de landverzekeringsovereenkomst²⁵ met een art. 61bis waarvan het eerste lid bepaalt dat de brandverzekering die de schade dekt aan gebouwde onroerende goederen en lichamelijke roerende goederen die zich in België bevinden, ook steeds de schade ten gevolge van overstroming en aardbeving dekt. Achtergrond van het voorstel vormen de problemen met het Rampenfonds: de noodzaak van erkenning als ramp bij Koninklijk Besluit, langdurige procedures, expertises die lang op zich laten wachten, etc.²⁶ De constructie van de verplichte dekking is gekozen om het gevaar van anti-selectie uit te schakelen; de aansluiting bij de brandverzekering ligt voor de hand gezien de zeer grote dichtheid (ca. 95%).²⁷ Het voorstel gaat uit van een eigen risico van 5000 BEF (ca. f 270,-). De initiatiefnemers verwachten juist veel voordelen op het punt van de schadeafwikkeling.²⁸ Omdat in bepaalde risico-gebieden problemen zouden kunnen ontstaan bij het verkrijgen van dekking zou moeten worden overgegaan tot een door verzekeraars op te richten 'Waarborgfonds voor Overstromings-

23 Zie C. Van Schoubroeck, 'Wetgeving en praktijk inzake natuurrampen en verzekering in enkele Europese landen', in: H. Cousy en H. Claassens red., *Natuurrampen en verzekering*, Antwerpen: Maklu 1995, p. 79 e.v.

24 Voor de Nationale Kas voor de Rampenschade is in het voorstel nog steeds een rol weggelegd in de zin van bijspringen voor niet verzekerde risico's en eventueel ter aanvulling. De Staat zou namelijk moeten bijspringen wanneer de schade een bepaalde grens overschrijdt.

25 Het gaat om een groep senatoren onder leiding van De Loor. Zie *Senaat 1992-1993*, doc. 675.

26 *Senaat 1992-1993*, doc. 675-1, p. 2.

27 *Senaat 1992-1993*, doc. 675-1, p. 2.

28 *Senaat 1992-1993*, doc. 675-1, p. 4.

schade' (voorgesteld art. 61ter). In dit kader zou aansluiting moeten worden gezocht bij het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds.²⁹

Hoewel dit voorstel om staatsrechtelijke redenen een stille dood leek te zijn gestorven,³⁰ is het in de kern opnieuw in de Senaat ingediend in de zomer van 1995 door een groep senatoren die werd aangevoerd door Eric Pinoie.³¹ Ook in dit voorstel zou de brandpolis voortaan schade uit overstroming en aardbeving dekken. Nadat het voorstel in de Senaatscommissie was besproken, maakte ontbinding van de kamers op 5 mei 1999 ook aan dit initiatief een roemloos einde.

De basisidee om voor schade door overstroming en aardbeving een verplichte verzekering in te voeren maakt echter ook tijdens de huidige legislatuur een serieuze kans. Inmiddels schijnt de Ministerraad een voorontwerp van de wet te hebben goedgekeurd (het gaat dus niet langer om een voorstel van enkele senatoren) dat in alle brandverzekeringen een verplichte waarborg zou invoeren voor de economische schade veroorzaakt door natuurrampen.³² Dit ontwerp,³³ is inmiddels voor advies aan de Raad van State gestuurd en door de Regering op 11 december 2000 bij de kamer ingediend.³⁴ De hoofdlijnen zijn helder: het voorstel heeft niet langer alleen betrekking op overstromingen en aardbevingen, maar ook op stormen, orkanen en stormwinden die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De bedoeling is bovendien heel duidelijk de vergoeding van rampschade (in ieder geval gedeeltelijk) te verschuiven van de openbare sector (rampenfonds) naar de private sector (verzekeraars).³⁵ De brandverzekeraar komt er (verplicht) tussen voor een maximumbedrag, maar ook het rampenfonds blijft nog een rol spelen, zij het alleen wanneer de schade het verzekerde bedrag te boven gaat.

Hoewel de betekenis van het Belgische rampenfonds dan ook vermoedelijk behoorlijk zal worden beperkt, heeft dit de Nederlandse regering er niet van weerhouden zich sterk door de Belgische regeling te laten inspireren.

29 *Senaat 1992-1993*, doc. 675-1, p. 4.

30 In België vervallen wetgevende initiatieven, wanneer de wet nog niet in beide kamers is aangenomen, bij de ontbinding van het parlement (doorgaans naar aanleiding van verkiezingen).

31 *Senaat*, Buitengewone zitting 1995, 1-30/1.

32 K. Termote, 'Naar een verplichte dekking van natuurrampen?', *Balans* 375, 31 oktober 1998.

33 Net als in Nederland wordt een door de Ministerraad goedgekeurd wetsontwerp pas gepubliceerd wanneer het in kamer of senaat wordt ingediend.

34 *Kamerstukken II*, 2000-2001, doc 50, 1007/001.

35 Aldus K. Termote, *t.a.p.*

3 WET TEGEMOETKOMING SCHADE RAMPEN EN ZWARE ONGEVALLEN 1998

3.1 Inleiding

De WTS uit 1998 sluit namelijk op een aantal belangrijke punten aan bij de Belgische fondsoपlossing.³⁶ Zo geeft de WTS een structurele oplossing in plaats van de tot invoering bestaande praktijk van ad hoc-oplossingen, geeft zij recht op een tegemoetkoming in de schade en kosten en legt zij aanspraken en procedures op hoofdlijnen vast.³⁷ De tegemoetkoming wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Anders dan in België is de WTS echter niet beperkt tot schade als gevolg van natuurrampen, hoewel hierna nog zal blijken dat dit verschil ook niet moet worden overdreven.

In deze paragraaf wordt in de eerste plaats op het toepassingsbereik van de WTS ingegaan. Verder komen onder meer het vangnetkarakter en de verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht aan de orde.

3.2 Toepassingsbereik

De WTS is in ieder geval van toepassing op overstromingen door zoet water en aardbevingen die een ramp of zwaar ongeval in de zin van art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen opleveren en die verder voldoen aan de omschrijving in art. 1 van de WTS.³⁸ Het is dus in het algemeen niet, zoals in België, vereist dat het incident bij KB tot 'ramp' wordt verklaard.

Het bereik van de wet is echter ruimer dan deze twee categorieën van natuurrampen nu in art. 3 is bepaald dat de wet bij KB van toepassing kan worden verklaard op een ramp of zwaar ongeval in de zin van art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. Voor die tweede categorie wordt dus wel de Belgische benadering gevolgd. Interessant is uiteraard de vraag wanneer sprake is van een ramp of zwaar ongeval in de zin van art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. De regering had bij het bepalen van het toepassingsgebied van de WTS een definitie van 'ramp' voor ogen die aansluit bij de publiekrechtelijke definitie.³⁹ Bij een zwaar ongeval of ramp is volgens de parlementaire voorbereiding immers sprake van een ongeval op een zodanig grote schaal dat

gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines nodig is die onder een eenhoofdige bestuurlijke en operationele leiding staan, sprake is van een inzet die de gebruikelijke samenwerking te boven gaat en bovendien sprake is van een situatie die van buitenaf het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigt.⁴⁰ Wat betreft de toepassing bij KB op andere rampen dan aardbeving of zoetwateroverstroming, in welk kader ook aan zoutwateroverstroming kan worden gedacht, geldt ook weer de voorwaarde dat deze een vergelijkbare omvang of impact hebben als een aardbeving of overstroming: 'lichte' rampen leiden niet tot toepassing van de WTS.⁴¹ Ook droogte als gevolg van een hittegolf of langdurige koude in de winter zouden geen ramp of zwaar ongeval opleveren van vergelijkbare orde als een overstroming of aardbeving.⁴²

Reeds in de parlementaire voorbereiding komt naar voren dat, althans voor zover het gaat om rampen waarbij een 'mensenhand' betrokken is, ook de voorwaarde dat het moet gaan om schade die niet elders verhaald kan worden of niet redelijkerwijs verzekeraar is (art. 4) een belangrijke drempel voor toepassing van de WTS is (zie hierna 3.4). Dat blijkt bijvoorbeeld uit het antwoord van de regering op de vraag of het niet beter ware meer categorieën rampen expliciet in de wettekst aan te duiden. De PvdA-fractie noemde in dit verband stormschade, neerstortende vliegtuigen en zoutwateroverstroming.⁴³ Stormschade is zoals de regering terecht antwoordt verzekeraar, terwijl voor neerstortende vliegtuigen de veroorzaker, bijvoorbeeld de vliegmaatschappij, valt aan te spreken.⁴⁴ Hier blijkt dus het belang van andere vergoedingssystemen: verzekering en aansprakelijkheidsrecht. Wanneer die uitkomst bieden, is er geen plaats voor (toepassing van) de WTS.

Het belang van andere vergoedingssystemen is overigens niet beperkt tot de uitzondering op het recht op een tegemoetkoming (art. 4), doch kan zelfs een reden zijn de WTS niet toe te passen. Reeds in de parlementaire voorbereiding werd in dit kader vooral gedacht aan de rampen die niet als natuurramp kunnen worden beschouwd. In geval van een neerstortend vliegtuig ligt toepassing van de WTS niet voor de hand,⁴⁵ bij een overstroming is de WTS van toepassing, doch kan voor bepaalde schadeposten de uitzondering van art. 4 (schade is elders te verhalen of verzekeraar) in beeld komen.

Dat grosso modo verzekeraarheid van bepaalde schade aan toepassing van de WTS in de weg kan staan, is pijnlijk duidelijk geworden voor de slachtoffers van de vuurwerkramp in Enschede. Hoezeer ook sprake is van een ramp, hoe groot de schade voor particulieren, bedrijven en (lagere) overheden ook

36 Wet van 25 mei 1998, *Stb.* 1998, 325 in werking getreden 12 juni 1998. Ingediend bij *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nrs. 1-2. Zie De Vries 1998, p. 1908 e.v. (zie noot 9).

37 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 1.

38 In dit kader is een zekere ondergrens ingebouwd om te voorkomen dat kleine bevingen en overstromingen tot toepassing van de wet leiden.

39 Zie daarover M.W.J.A. Hertoghs en P.H.M. Rambach, *Rampen op de grens*, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht 1997, p. 19-113 en De Vries 1998, p. 1909 (zie noot 9).

40 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 4-5.

41 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 3, p. 5.

42 *Kamerstukken I* 1997/98, 25 159, nr. 140b, p. 4.

43 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 4, p. 3.

44 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 3.

45 Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 20 naar aanleiding van het voorbeeld van een ontпloffing. Ook hier wordt naar de veroorzaker verwezen.

is, de regering is niet bereid gebleken de WTS van toepassing te verklaren. Beslissend is dat (een groot deel van) de schade verzekeraar is.⁴⁶ In dit kader wordt dan aan brandverzekeringen, inventarisgoederenverzekeringen, opstalverzekeringen, ziektekostenverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen gedacht.⁴⁷

In het kader van het toepassingsbereik is ook interessant de discussie in de Eerste Kamer over de rechtsgrond van de WTS. Van VVD-zijde is onder meer de vraag gesteld of de regeling niet te zeer is ingegeven door de recente natuurrampen alsmede de vraag waarin schade als gevolg van watersnood nu precies verschilt van schade als gevolg van oorlog, misdrijven, ordeverstoring, uitval van elektriciteit en ziekte.⁴⁸ Ook hier luidt het antwoord van de regering dat deze gevallen met uitzondering van oorlogssituaties niet onder het bereik van de WTS kunnen worden gebracht nu de gelaedeerde in deze gevallen ofwel de veroorzaker kan aanspreken danwel een beroep kan doen op een verzekering of het Schadefonds Geweldsmisdrijven waarbij dan nog wordt afgezien van de vraag of de betrokken situaties wel een ramp of een zwaar ongeval in de zin van de WTS opleveren.⁴⁹ Uit het antwoord spreekt ook dat wanneer niet van een ramp of zwaar ongeval in de zin van de WTS sprake is, denk aan een minder ernstige vorm van watersnood die voor individuele burgers wel degelijk rampzalig kan zijn, een bijdrage van de rijksoverheid buiten de WTS om niet kan worden verlangd. Hier komt derhalve een zekere exclusieve werking van de WTS naar voren.

3.3 Vangnetkarakter: vergoedingsniveau en verhouding tot andere systemen

Een belangrijk verschil met het aansprakelijkheidsrecht is het vergoedingsniveau. De WTS biedt slechts een vangnet en garandeert geen integrale schade-loosstelling. Het vangnetkarakter van de wet blijkt duidelijk uit art. 4 van de wet. Lid 1 geeft aan dat een gedupeerde recht heeft op een *tegemoetkoming*

46 *Kamerstukken II 1999-2000*, 27 157, nr. 1, p. 4-5, nr. 6, p. 9 en nr. 7, p. 8-9. De regering is wel bereid fondsen voor bijzondere bijstandverlening door de gemeente Enschede ter beschikking te stellen en is ook coulant op het punt van het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zie in dit verband *Kamerstukken II 1999-2000*, 27 157, nr. 2, p. 17 e.v. en nr. 4, p. 1, nr. 5, p. 6 e.v.

47 Voor niet verzekerde of niet verzekerbare schade verwijst de regering in eerste instantie naar het Nationaal Rampenfonds en bijstandverlening door de gemeente Enschede. Opmerkelijk is overigens wel (in het licht van de terughoudendheid die hierna in 3.5 wordt besproken) dat de regering aangeeft dat in afwachting van de afhandeling van op het aansprakelijkheidsrecht gebaseerde claims voorschotten ten laste van de overheid zouden kunnen worden verleend. Zie *Kamerstukken II 1999-2000*, 27 157, nr. 1, p. 5.

48 *Kamerstukken I 1997/98*, 25 159, nr. 140a, p. 1. Zie ook De Vries 1998, p. 1910 e.v. (zie noot 9).

49 *Kamerstukken I 1997/98*, 25 159, nr. 140b, p. 3.

in een aantal categorieën van schade. Het gaat daarbij om onder meer schade aan de woning (woonwagen of woonschip), de inboedel, openbare infrastructuurele voorzieningen, bedrijfsschade, en evacuatiekosten. Bovendien kan (lid 2) bij ministeriële regeling worden bepaald dat ook andere schadecategorieën dan de in lid 1 genoemde voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Dat geldt echter niet voor omzetschade: deze post wordt geacht tot het normale ondernemersrisico te behoren.⁵⁰ In lid 3 wordt aangegeven wanneer de gedupeerde geen recht op tegemoetkoming heeft. Het recht op een tegemoetkoming ontbreekt wanneer:

- de schade of de kosten redelijkerwijs verzekeraar waren;
- de gedupeerde uit anderen hoofde een tegemoetkoming in de schade of de kosten heeft verkregen of kan worden verkregen;
- de schade of de kosten zijn veroorzaakt door eigen schuld van de gedupeerde;
- de gedupeerde onvoldoende maatregelen heeft getroffen ter voorkoming of beperking van die schade of kosten; en
- de schade of de kosten het gevolg zijn van een overstroming door zoetwater en zijn ontstaan aan bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.

Uit art. 4 lid 3 blijkt een duidelijke voorkeur voor vergoeding langs andere wegen, zoals verzekering of het aansprakelijkheidsrecht. De verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht komt hierna aan de orde (3.4). Wat betreft de verzekeraarheid wordt opgemerkt dat van 'redelijkerwijs verzekeraar' kan worden gesproken indien het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel het risico verzekeraar is zonder dat zeer beperkende voorwaarden gelden en/of dat er zeer hoge kosten tegenover staan.⁵¹ Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat schade aan motorrijtuigen of schepen ten gevolge van overstroming niet voor vergoeding in aanmerking komt.⁵² Later is nog van de zijde van de regering aangegeven dat een en ander inhoudt dat schade toch wordt vergoed indien wel een verzekeringsmogelijkheid bestond of bestaat, doch geen of zeer weinig potentiële verzekeringnemers hiervan gebruik hebben gemaakt vanwege de in verhouding tot de geboden dekking erg hoge premiestelling c.q. in verhouding tot de premiestelling te beperkte dekking.⁵³

Ook in de Eerste Kamer is de verzekeraarheid nog aan de orde geweest. Bij de vraag of sprake is van 'redelijkerwijs verzekeraar' speelt een rol de vraag of de hoogte van de premie en de omvang van de dekking in een redelijke verhouding tot elkaar staan. Dat is niet het geval voor overstroming,

50 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 5, p. 25-26.

51 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 3, p. 15.

52 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 3, p. 15.

53 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 159, nr. 5, p. 7.

aardbeving, molest en atoomrisico nu deze risico's op vrijwel alle polissen zijn uitgesloten.⁵⁴ De ten tijde van de behandeling in de Eerste Kamer door een enkele verzekeraar op de markt gebrachte Catastrofe Risico Polis achtte de regering niet voldoende nu de premie in risicogebieden een veelvoud van de gemiddelde jaarpremie voor een woonhuisverzekering zou inhouden en de verzekerde bedragen bovendien ontoereikend zouden zijn.⁵⁵

Is de WTS van toepassing dan wordt de schade niet volledig vergoed; het gaat om een tegemoetkoming. Wat betreft de hoogte van deze tegemoetkoming dienen volgens art. 6 lid 1 aanvullende regels te worden vastgesteld, waarbij voor een eigen risico, een drempelbedrag en voor een maximumbedrag kan worden gekozen.⁵⁶ Ter uitvoering van art. 6 lid 1 is het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen vastgesteld.⁵⁷ Overigens is tijdens de parlementaire geschiedenis de vraag aan de orde geweest waarom niet volledige vergoeding plaatsvindt: de gedachte kan immers toch niet zijn dat burgers zich bijverzekeren? Verzekering is immers onmogelijk.⁵⁸ Het antwoord van de regering is helder. Financiële hulp van de overheid is volgens haar aangewezen wanneer nationale belangen een rol spelen, de totaalschade zeer groot is of burgers onevenredig zwaar worden getroffen. Deze hulp kan echter niet zo ver gaan dat de schade volledig wordt vergoed.⁵⁹

De rijksoverheid is (...) niet verantwoordelijk voor het lenigen van alle nood bij rampen en zware ongevallen en er kan geen ongelimiteerd beslag worden gelegd op de algemene middelen. Gedupeerden blijven ook een eigen verantwoordelijkheid houden die onder meer tot uitdrukking komt in het feit dat zij geen recht hebben op een volledige vergoeding van de geleden schade en de gemaakte kosten, maar een recht op een tegemoetkoming daarin.

3.4 Verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht

Hoewel dit eigenlijk wel de bedoeling is (art. 4), kan de WTS niet steeds even goed van het aansprakelijkheidsrecht worden gescheiden. Dat blijkt bijvoorbeeld in gevallen waarin gedacht zou kunnen worden aan aansprakelijkheid van de overheid zelf, zoals in het kader van de watersnood in de jaren '90 van de vorige eeuw ook serieus is gedaan. In dit verband kan ook aan aansprakelijkheid van waterschappen worden gedacht.⁶⁰

54 *Kamerstukken I* 1997/98, 25 159, nr. 140b, p. 5.

55 *Kamerstukken I* 1997/98, 25 159, nr. 140b, p. 5-6.

56 Zie ook *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 10.

57 *Stb.* 1998, 48.

58 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 4, p. 4.

59 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 6.

60 Zie in dit verband bijv. H.J.M. Havekes, 'Van Bargerbeek naar Friesland', *TMA* 2000, p. 8 e.v., J.M. van Dunné, 'Aansprakelijkheid van waterschappen naar burgerlijk recht voor schade als gevolg van onzorgvuldig waterbeheer', *TMA* 2000, p. 32-47 en J. de Vries, 'Aansprakelijkheidsrisico's van waterschappen', *TMA* 2000, p. 48-51.

Er is een zeker gevaar dat in het kader van de WTS door de overheid wordt verwezen naar de mogelijkheid een claim in het civiele aansprakelijkheidsrecht in te dienen.⁶¹ Uit de voorbeelden blijkt dat zelfs bij rampen met een duidelijke natuurlijke component (regenval, overstroming) een menselijk doen of nalaten in beeld kan worden gebracht. Het gevaar is dat de overheid zich op deze uitzondering beroept om toepassing van de WTS te voorkomen. De nadelen daarvan zijn evident in die gevallen waarin de mogelijkheden binnen het aansprakelijkheidsrecht eigenlijk niet reëel zijn. Dan dwingt men de burger een zinloze weg te bewandelen. Overigens houdt het feit dat men kansloos is binnen het aansprakelijkheidsrecht nog niet in dat de WTS dus van toepassing is. Zo ligt het niet voor de hand dat de betrokkene wanneer hij nul op het rekest krijgt in het aansprakelijkheidsrecht vanwege het ontbreken van onrechtmatigheid een succesvol beroep doet op de WTS. De WTS vult niet de gaten van het aansprakelijkheidsrecht.⁶² Er is een gebied tussen WTS (overheid) en aansprakelijkheidsrecht (veroorzaker) waar de regel geldt dat men zijn eigen schade draagt.

Er is ook een ander scenario mogelijk in gevallen waarin aan aansprakelijkheid van de overheid kan worden gedacht: de overheid besluit tot toepassing van de WTS om daarmee zoveel mogelijk haar aansprakelijkheid te beperken. Hier is echter duidelijk dat toepassing van de WTS niet een beperking van de (overheids)aansprakelijkheid inhoudt.⁶³

In theorie is de WTS alleen van toepassing wanneer het aansprakelijkheidsrecht geen soelaas biedt. Zoals hiervoor is gesteld kan het echter onduidelijk zijn of dat laatste het geval is. Mocht de overheid dan toch kiezen voor toepassing van de WTS dan is daarmee niet gezegd dat zij civielrechtelijk vrijuitgaat noch dat de burgerlijke rechter aan een dergelijk idee van de overheid gebonden is. Overigens zou het uitsluiten van overheidsaansprakelijkheid juist bij ernstige calamiteiten waarop de WTS mogelijk betrekking heeft, negatieve effecten kunnen hebben op de prikkels tot preventie door deze overheidsinstanties. Uiteindelijk komt het erop neer dat de WTS een soort nadeelscompensatieregeling is, waarvan de toepassing eventuele verdergaande overheidsaansprakelijkheid niet uitsluit.

61 Zie bijv. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 4.

62 Interessant is de mededeling van Havekes, 2000, p. 8 (zie noot 59) dat bepaalde gedupeerden het deel van de schade die na toepassing van de WTS onvergoed is gebleven, via het aansprakelijkheidsrecht op waterschappen proberen te verhalen. E. van der Schans, 'Regen als ramp. Wateroverlast en de WTS', *TMA* 2000, p. 15 en 16 bespreekt de vraag of de WTS niet een exclusief karakter heeft en wijst op het gevaar van een (aanvullende) claim in het aansprakelijkheidsrecht. Hiermee zou de gedupeerde het risico lopen een WTS-aanspraak te verliezen of zelfs een terugvorderingsactie tegen zich gestart te zien.

63 Waarvoor De Vries 1998, p. 1914 nochtans pleit (zie noot 9).

3.5 De WTS als voorschotfonds?

Het PvdA-kamerlid Rehwinkel heeft in het voorbereidingsproces juist een lans gebroken voor het gebruik van de WTS als voorschotfonds: hij stelde voor de mogelijkheid op te nemen van een tijdelijke tegemoetkoming in de schade in gevallen waarin uit anderen hoofde een vergoeding kan worden verkregen. Daarmee bepleitte hij eigenlijk een voorschotmogelijkheid bijvoorbeeld in gevallen waarin een claim binnen het aansprakelijkheidsrecht problematisch zou kunnen zijn althans onzeker.⁶⁴

Zijn amendement sloot aan bij de suggestie in de literatuur dat de voorschotconstructie een aantrekkelijke remedie is voor slepende procedures over aansprakelijkheids- en verzekeringsdekkingsvragen die soms zelfs langer kunnen duren dan het leven van het slachtoffer, zodat deze in het ergste geval niet meer van de toegekende schadeloosstelling zal kunnen genieten. Hiermee worden als bekend vooral asbestslachtoffers geconfronteerd. Indien de lange duur van de procedure inderdaad het probleem vormt, ligt het voor de hand de oplossing te zoeken in een voorschotconstructie.⁶⁵ Intussen kan echter worden vastgesteld dat voor de asbestslachtoffers niet in een voorschotconstructie is voorzien. Dit neemt niet weg dat er voorbeelden van dergelijke voorschotconstructies te geven zijn. Zo kent België bijvoorbeeld in de Wet van 10 januari 1977 een voorschotfonds inzake schade veroorzaakt door grondwater,⁶⁶ dat werd ingegeven door de vrees voor de lange duur van de procedures.⁶⁷ Dit fonds keert het slachtoffer, na een dagvaarding, naar billijkheid een voorschot uit in afwachting van de gerechtelijke uitspraak. Art. 8 § 1 van de bewuste wet bepaalt dat een voorschot wordt uitgekeerd wanneer na een summier onderzoek is gebleken dat er tussen de schade (de daling van het grondwater) en de waterwinning een verband bestaat.⁶⁸ De einduitspraak kan inhouden dat het slachtoffer het achteraf ten onrechte ontvangen voorschot geheel of gedeeltelijk moet terugbetalen.

In dit verband kan ook het Nederlandse art. 40 Grondwaterwet worden genoemd. De bepaling luidt als volgt:

64 *Kamerstukken II 1997/98*, 25 159, nr. 12, p. 1. Zie ook *Kamerstukken II 12 november 1997*, 23-1741.

65 Zie daarover M. Faure en T. Hartlief, 'Een asbestfonds als alternatief voor de aansprakelijkheid van de werkgever', *SR 1996*, p. 37 e.v.

66 Wet van 10 januari 1977, voor het Vlaamse Gewest onder meer vervangen door decreten van 24 januari 1984 en 12 december 1990. Zie daarover verder bij H. Bocken, 'Van fout naar risico. Een overzicht van de objectieve aansprakelijkheidsregelingen naar Belgisch recht', *TPR 1984*, p. 368 e.v.

67 Zie daarover verder bij A. van Oevelen, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade', in: *Rechtspraak Milieubescherming*, Antwerpen: Kluwer, 1991, p. 166-167.

68 Procedure en criteria zijn uitgewerkt in een KB van 6 december 1978, *B.S.*, 16 december 1978.

Indien een onroerende zaak is gelegen in een gebied waarin de grondwaterstand invloed ondergaat van meer dan één onttrekking en blijkens het onderzoek van de commissie van deskundigen niet of niet binnen redelijke termijn is vast te stellen door welke onttrekking de schade die de onroerende zaak ondervindt, wordt veroorzaakt, kennen gedeputeerde staten de rechthebbende ten aanzien van die onroerende zaak op zijn verzoek een vergoeding van de ondervanging der schade of schadevergoeding toe. De rechthebbende is in dat geval gehouden tot overdracht van de rechten welke hij tegenover derden mocht kunnen doen gelden.

In het geval van art. 40 Grondwaterwet is het zeker dat het gaat om schade als gevolg van grondwateronttrekking, onzeker is echter welke 'winner' (welke onttrekking) de schade heeft veroorzaakt. In een dergelijk geval vergoedt de overheid de schade en zal zij vervolgens pogen de schade te verhalen.

Een voorschotconstructie is dus een oplossing voor het geval dat de lange duur van de procedure het probleem is of voor het geval onduidelijk is wie de schade heeft veroorzaakt. Daarbij dient uiteraard niet uit het oog te worden verloren dat deze kwesties niet zonder reden problemen opleveren. Zij hebben immers te maken met beantwoording van belangrijke vragen die in het aansprakelijkheidsrecht aan de orde zijn, zoals de aansprakelijkheidsvraag en de causaliteitsvraag. In een voorschotfondsconstructie neemt men in eerste instantie genoegen met een voorlopig antwoord op deze vragen, gebaseerd op een globaal onderzoek. Op enig moment echter zal men, ook in deze constructie, voor een meer precies onderzoek naar het antwoord op deze vragen komen te staan.

Het amendement van Rehwinkel heeft het uiteindelijk niet gehaald⁶⁹ in verband met de ernstige bezwaren die de regering had tegen het amendement. De regering had vooral bezwaar tegen de voorfinanciering van schade en kosten die de gedupeerde nu juist niet op basis van de wet door de overheid vergoed zou moeten krijgen.⁷⁰ Ook fraudegevoeligheid en problemen van terugvorderbaarheid werden door de regering aangevoerd.

69 Overigens wordt in art. 9 WTS bepaald dat bij ministeriële regeling kan worden vastgesteld in welke gevallen bij de aanvraag bedoeld in art. 7 lid 1 een voorschot op de tegemoetkoming kan worden aangevraagd. Dan gaat het echter om gevallen waarin in beginsel wel recht op een tegemoetkoming bestaat. Dat zijn andere gevallen dan waar het amendement van Rehwinkel op ziet. Onverschuldigde tegemoetkomingen en voorschotten kunnen worden teruggevorderd indien nog geen vijf jaren zijn verstreken na de dag waarop de tegemoetkoming is toegekend (art. 11).

70 Zie *Kamerstukken II 12 november 1997*, p. 23-1752-1753. In het kader van de vuurwerkkramp Enschede geeft de regering echter aan dat in afwachting van de afhandeling van op het aansprakelijkheidsrecht gebaseerde claims voorschotten ten laste van de overheid zouden kunnen worden verleend. Zie *Kamerstukken II 1999-2000*, 27 157, nr. 1, p. 5. Dit gebeurt dan echter niet in het kader van de WTS nu deze wet niet van toepassing is op de vuurwerkkramp. Zie hiervoor 3.2.

3.6 Preventie: voorkomen is beter dan genezen

Voor in rechtseconomische literatuur wordt benadrukt dat compensatieregelingen en fondstoplossingen teneinde de maatschappelijke ongevalskosten te minimaliseren zodanig dienen te worden opgezet dat veroorzakers en slachtoffers optimale prikkels ter preventie van schade houden. Voor de WTS gaat het eigenlijk vooral om de slachtoffers: 'veroorzakers' spelen in het kader van het toepassingsgebied van de WTS nauwelijks een rol, nu het gelet op art. 4 lid 3 per definitie gaat om incidenten waarvoor geen aansprakelijke dader kan worden gevonden.⁷¹ Dit neemt niet weg dat het van belang is slachtoffers voldoende prikkels te geven, hetzij om de schade te beperken, hetzij om adequate verzekeringsdekking te zoeken.⁷²

Het preventieaspect komt in de WTS een aantal keren naar voren. Dat is in de eerste plaats het geval bij de uitzondering van art. 4 lid 3 onder c: is de schade het gevolg van eigen schuld dan komt deze niet voor vergoeding in aanmerking. Eigenlijk vormen de uitzonderingen van art. 4 lid 3 onder d en e bijzondere gevallen van eigen schuld: wanneer de gedupeerde onvoldoende maatregelen ter voorkoming of beperking van de schade heeft getroffen, heeft hij geen recht op een tegemoetkoming. Evenmin komt voor vergoeding in aanmerking schade of kosten die het gevolg zijn van een overstroming door zoet water en zijn ontstaan door bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen activiteiten die vanaf 19 april 1996 hebben plaatsgevonden in het winterbed van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rivieren.⁷³ Het derde punt in dit verband is het eigen risico; ook hier speelt het preventieaspect een rol.⁷⁴

De overheid neemt de verantwoordelijkheid van gedupeerden immers niet over, maar komt financieel tegemoet. Op deze manier blijft een prikkel aanwezig voor potentiële gedupeerden om de schade zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken.

3.7 Karakter van de regeling

De WTS gaat duidelijk niet uit van aansprakelijkheid van de overheid, veeleer heeft zij kenmerken van een nadeelcompensatieregeling: zo gaat zij uit van een eigen risico en niet van volledige vergoeding en heeft zij een aanvullend karakter.⁷⁵

Tijdens de parlementaire voorbereiding is over de grondslag van de tegemoetkomingsverplichting uitgebreid gedebatteerd.⁷⁶ Duidelijk is dat het aansprakelijkheidsrecht moeilijk een grondslag kan vormen voor een vergoedingsplicht van de overheid, omdat, het werd reeds in de inleiding aangestipt, niemand, ook niet de overheid, aansprakelijk kan worden gehouden voor een Act of God. Wel rechtvaardigt dit de vraag waarom de overheid dan toch compensatie vanuit de algemene middelen ter beschikking zou moeten stellen voor bepaalde categorieën slachtoffers wier schade niet vanuit het aansprakelijkheidsrecht wordt vergoed. Verscheidene juridische grondslagen zijn naar voren geschoven waaronder de uit art. 21 Grondwet voortvloeiende zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land, de onderlinge solidariteit van de bevolking en de *égalité devant les charges publiques*. Welke juridische grondslag men ook kiest,⁷⁷ uiteindelijk blijft het een politieke beslissing of de overheid voor deze specifieke categorie gelaedeerden een bijzondere voorziening in het leven roept. De genoemde grondslagen zouden immers ook een voorziening ten voordele van andere slachtoffers, die nu ook geen vergoeding vanuit het aansprakelijkheidsrecht verkrijgen, rechtvaardigen. Uiteindelijk brengt de beslissing om bepaalde categorieën burgers een bijzondere tegemoetkoming te verschaffen mee dat de regeling van de WTS wellicht nog het beste als een stuk sociale zekerheid kan worden gekwalificeerd, zij het dat het vergoedingsniveau hoger is dan dat van het absoluut sociaal minimum.⁷⁸ Consequentie van dit rechtskarakter (sociale zekerheid, geen aansprakelijkheid) is uiteraard dat gelaedeerden geen integrale vergoeding van schade zullen ontvangen; dat is immers één van de belangrijkste verschillen tussen de minimale vergoeding in de sociale zekerheid enerzijds en de 'luxe' van integrale schadeloosstelling die het aansprakelijkheidsrecht biedt anderzijds.⁷⁹

3.8 De WTS in de praktijk

De WTS is inmiddels tweemaal toegepast.⁸⁰ Beide keren ging het om schade als gevolg van extreem zware regenval: de eerste keer betrof het de regenval op 13 en 14 september 1998,⁸¹ de tweede keer de regenval op 27 en 28 oktober 1998.⁸² Beide keren was een Koninklijk Besluit ex art. 3 WTS nodig nu de regenval geen overstroming in de zin van art. 1 WTS opleverde. Het 'ramp'-

71 Behoudens – in sommige gevallen – de overheid.

72 Zie in dit verband ook een bijdrage van J.E. van de Bunt aan dit boek.

73 Zie *Kamerstukken II* 1996-997, 25 159, nr. 3, p. 15-16 en nr. 5, p. 7-8 en p. 27.

74 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 159, nr. 5, p. 10.

75 Zie ook Van der Schans 2000, p. 13-14 (zie noot 62).

76 Zie voor een samenvatting van dit debat De Vries 1998, p. 1912-1914 (zie noot 9).

77 Daarover uitgebreider bij De Vries 1998, p. 1913 (zie noot 9).

78 Zo ook De Vries 1998, p. 1912 (zie noot 9).

79 Zie in dit verband T. Hartlief, *Ieder draagt zijn eigen schade* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1997.

80 Zie in dit verband uitvoerig Van der Schans 2000, p. 13 e.v. en in het bijzonder p. 17-18 (zie noot 62).

81 Koninklijk Besluit van 12 januari 1999, *Stb.* 1999, 33.

82 Koninklijk Besluit van 5 maart 1999, *Stb.* 1999, 128.

karakter van beide incidenten diende daarom te worden gemotiveerd. In de toelichting op beide besluiten wordt in dit kader in het bijzonder aandacht besteed aan de vraag of sprake is van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in art. 1 onder b van de Wet rampen en zware ongevallen die van tenminste vergelijkbare orde is als een overstroming door zoet water of een aardbeving. In dit kader komt men dan ook opmerkingen tegen over de omvang van de kans dat zich een gebeurtenis als aan de orde is voordoet, over het gebruik door overheden van bevoegdheden neergelegd in de Wet rampen en zware ongevallen en over maatschappelijke ontwrichting en aantasting van grote materiële belangen.

Hoewel nauwelijks van een uitvoeringspraktijk kan worden gesproken, valt bij beschouwing van de toepassing van de WTS tot nu toe een drietal zaken op. In de eerste plaats is opmerkelijk dat binnen zes weken tweemaal een regenval plaatsvindt waarvan wordt gesteld dat deze zich slechts eenmaal per 125 jaar zal voordoen. In de tweede plaats valt op dat de overheid bereid is gebleken een zo groot bedrag terzake van regenschade uit de algemene middelen ter beschikking te stellen. In het kader van beide regelingen is immers in totaal tussen 0.5 en 1 miljard gulden uitgekeerd! En daarmee stuiten we meteen op het derde opmerlijke punt: in het kader van waterschade is het rijk bereid gebleken zeer grote bedragen ter beschikking te stellen, terwijl het rijk in het kader van de vuurwerkramp in Enschede, waar omvangrijke personenschade en materiële schade in het geding is, juist terughoudend is gebleken. Dat is juridisch-technisch weliswaar te verklaren, de WTS is immers (zie hiervoor 3.2) niet van toepassing, maar roept wel de vraag op of de WTS wel de juiste categorie gelaedeerden beschermt.⁸³

4 STIMULEREN VAN VERZEKERBAARHEID VERDIENT MEER AANDACHT

Deze 'uitvoeringspraktijk' brengt ons op een belangrijk algemeen punt. Uit art. 4 lid 3 blijkt een duidelijke voorkeur voor verzekering. Indien de schade verzekeraar is, treedt de WTS in ieder geval terug. Het moge duidelijk zijn dat men er in een dergelijke benadering naar dient te streven dat de verzekeraar dan ook zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Bij natuurrampen heeft men stevast aangenomen dat van verzekerbare schade geen sprake is.

Bij nadere beschouwing is dat wellicht toch niet juist. Eigenlijk springt de overheid met de algemene middelen bij in een situatie waarin de verzekeringsmarkt faalt: de verzekeraars hebben min of meer zelf onverzekerbaarheid gecreëerd. Hoewel voor verzekering inderdaad goede en slechte risico's nodig zijn, doen de verzekeraars het in dit kader voorkomen alsof verzekering niet

mogelijk is als niet iedereen, derhalve ook zij die *geen* risico vormen, meedoet.⁸⁴ De vraag rijst derhalve of het niet meer voor de hand ligt iets te doen aan deze situatie op de verzekeringsmarkt dan dat de overheid met algemene middelen bijspringt.

In dit kader is uiterst relevant dat – zoals hiervoor (2.2) al is gebleken – de genoemde Bindende Besluiten, waarbij de verzekeraars gezamenlijk hebben afgesproken bepaalde risico's niet te dekken, als ontoelaatbare kartelafspraken zijn gesneuveld. Dergelijke afspraken kunnen niet genieten van een vrijstelling van het kartelverbod op basis van Verordening 3932/92.⁸⁵ Nadat al eerder het Bindend Besluit Aardbeving en Vulkanische uitbarstingen was ingetrokken, is dat recentelijk in het licht van dit mededingingsrechtelijk obstakel ook gebeurd met het Bindend Besluit Overstroming. Dit geeft de verzekeraar die dat wenst de mogelijkheid om op een competitieve markt een dekking voor het aardbevings- en/of het overstromingsrisico te bieden. Het spreekt daarbij voor zich dat bewoners van Ede vermoedelijk geen reden voor verzekering van het overstromingsrisico hebben, maar bewoners van bijvoorbeeld Borgeharen of Delfzijl wel. Dat alleen laatstgenoemden dan een premie betalen, is uiteraard ook geen probleem, aangezien alleen zij het risico lopen. Wellicht werden zij bovendien reeds gecompenseerd in die zin dat zij een huis hebben kunnen aanschaffen tegen een lagere prijs dan zou gelden in een gebied dat niet het risico van overstroming loopt. Binnen die groep die een vraag naar verzekering heeft, kan een verzekeraar vervolgens ook nagaan of bepaalde risico's bijvoorbeeld qua locatie, maar ook door preventieve maatregelen, betere risico's vormen dan andere en daar via premiedifferentiatie rekening mee houden. Zo is het nog steeds mogelijk om bijvoorbeeld, afhankelijk van het risico, een andere premie te berekenen voor overstromingsrisico's in Zuid-Limburg dan in de Flevopolder en kan binnen één locatie ook rekening worden gehouden met een ligging binnen een adequate bedijking of niet. Door op een dergelijke wijze risico's te differentiëren kan ook het risico van anti-selectie worden geweerd.⁸⁶ De overheid zou er daarom verstandiger aan doen te stimuleren dat van tot nu toe onbenutte verzekeringsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt dan naar de fondsoptlossing te grijpen. Al te snel lijkt het oordeel van de verzekeraars over 'verzekerbaarheid' door de overheid voor zoete koek te worden geslikt.

Het ligt tegen de achtergrond van het mededingingsrecht voor de hand dat verzekeraars zich in het overleg met de overheid over uitbreiding van de verzekeringsmogelijkheden constructief zullen opstellen. Een opmerkelijk

⁸⁴ In landen, zoals Japan, waar aardbevingen meer dan denkbeeldig zijn is het risico dat men getroffen wordt door een natuurramp als een aardbeving wel degelijk verzekeraar.

⁸⁵ Zie in dit verband M. Faure en R. Van den Bergh, 'Aansprakelijkheidsverzekering, concurrentie en ongevallenpreventie', in: T. Hartlief & M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij*, Deventer: Kluwer 2000, p. 315 e.v.

⁸⁶ M. Faure en T. Hartlief (red.), *Verzekering en de groeiende aansprakelijkheidslast*, Deventer: Kluwer 1995, p. 316-319.

⁸³ Dit punt is ook in de Tweede Kamer gesignaleerd. Zie bijv. *Kamerstukken II 1999-2000*, 27 157, nr. 6, p. 1-2.

voorbeeld biedt de recente beleidswijziging van de verzekeraars met betrekking tot de verzekering van waterschade. Zij hebben naar aanleiding van een onderzoek naar de (omvang) van de waterschade ten gevolge van neerslag geconcludeerd dat het mogelijk is de opstalverzekering met dekking van overstromingsschade als gevolg van in Nederland vallend regenwater uit te breiden.⁸⁷ Daarmee zijn de verzekeringsmogelijkheden van particulieren uitgebreid, hetgeen inhoudt dat de WTS hier geen rol van betekenis meer zal (mogen) spelen. Interessant is ook dat voor de waterschade in de land- en tuinbouwsector door een werkgroep is geconcludeerd dat verzekering mogelijk is. Het wachten is nu op de resultaten van een nader onderzoek.⁸⁸ Dat geldt ook voor de bouw- en recreatiesector die zich bij de agrarische sector wensen aan te sluiten. Mochten verzekeringsconstructies echter onverhoopt uitblijven dan zal het kabinet, zo heeft het bij brief van staatssecretaris De Vries van Binnenlandse Zaken laten weten, het regime van de WTS voor het bedrijfsleven versoberen.⁸⁹

5 DE WTS 1998. ENKELE KRITISCHE KANTTEKENINGEN

De WTS past in de tijdsgeest. 'Ieder draagt zijn eigen schade' wordt niet langer als vanzelfsprekend aanvaard en dus wordt in toenemende mate een beroep op de overheid gedaan wanneer schade elders niet kan worden verhaald. Bij een andere gelegenheid hebben wij aangegeven dat er reden is tot voorzichtigheid ten aanzien van al te hoog gegrepen verwachtingen bij fondsoptlossingen. Bovendien waren de mogelijkheden van bijvoorbeeld verzekering op first party-basis eerst goed te onderzoeken.

Hoe nu over de WTS te oordelen? In vergelijkend perspectief is in ieder geval opmerkelijk dat de Nederlandse wetgever in feite het model van de Belgische rampenwet uit 1976 heeft ingevoerd, terwijl die wet juist in België blootstaat aan hevige kritiek, onder meer vanwege de complexiteit en het bureaucratisch karakter van de uitbetalingsprocedures. Het Belgische rampenfonds lijkt aan belang in te boeten: in België wordt serieus over verzekeringsoplossingen nagedacht. Wellicht dient de Nederlandse wetgever ook die les uit het Belgische voorbeeld te trekken.

Inderdaad rijst ook ten onzent de vraag of de alternatieven van aansprakelijkheid en vooral verzekering voldoende zijn onderzocht. Voor het aansprakelijkheidsrecht is, in de gevallen waarop de WTS ziet, doorgaans weinig ruimte

⁸⁷ Brief van staatssecretaris van Binnenlandse zaken De Vries, *Kamerstukken II* 1999-2000, 24 071, nr. 55, p. 2.

⁸⁸ Brief van staatssecretaris van Binnenlandse zaken De Vries, *Kamerstukken II* 1999-2000, 24 071, nr. 55, p. 1-2.

⁸⁹ Brief van staatssecretaris van Binnenlandse zaken De Vries, *Kamerstukken II* 1999-2000, 24 071, nr. 55, p. 2.

omdat er geen veroorzaker zal zijn die aansprakelijk kan worden gehouden. Is dat anders dan blijft de WTS in beginsel immers buiten toepassing. In de praktijk zal de WTS daarom vooral betekenis hebben voor schade als gevolg van natuurrampen. De financiële afwikkeling van de vuurwerkramp in Enschede bevestigt deze indruk.

Wij hopen duidelijk gemaakt te hebben dat men niet te snel aan toepassing van de WTS dient te denken. De mogelijkheden van first party-verzekering door potentiële slachtoffers dienen serieuzer te worden onderzocht dan tot dusver het geval was. Terecht hanteert de WTS als uitgangspunt dat zij buiten toepassing blijft wanneer de schade bij een verzekeraar kan worden overgebracht. Voor uitkeringen uit de algemene middelen is dan geen reden. Dat is uiteraard anders in situaties van onverzekerbaarheid. In dit kader dient echter in de eerste plaats goed te worden onderzocht of daadwerkelijk sprake is van onverzekerbaarheid en niet, zoals bij schade als gevolg van natuurrampen, van onwil bij de verzekeraars om dekking te verlenen. En dan nog is de vraag of de algemene middelen dienen te worden benut. Zo kan moeilijk voorbij worden gegaan aan het feit dat uit de recente toepassingsgevallen blijkt dat het vooral een welbepaalde categorie slachtoffers is die in aanmerking komt voor een 'tegemoetkoming' bij rampen. Door de zware regenval in september en oktober 1998 werd vooral de agrarische sector geraakt. Dit doet de vraag rijzen of het nu aangewezen is om voor die 'exceptionele' regenval (hoewel die tweemaal in zes weken voorkwam) een financiering te voorzien ten belope van tussen de 0,5 en 1 miljard gulden ten laste van de algemene middelen, die dan voornamelijk deze ene sector ten goede komt. Ligt het dan toch niet voor de hand te denken aan financiering vanuit de sector zelf? Uiteraard is first party-verzekering het eerste waar men dan aan denkt, maar zelfs als dat niet mogelijk is, zijn er alternatieven. Men denke dan bijvoorbeeld aan instelling van een agrarisch fonds gevoed door de sector zelf, zoals dat recent ook door Hulst is bepleit.⁹⁰ Bedenk in dit verband ook dat in de Belgische regeling landbouwschade niet onder het algemene rampenfonds maar onder een specifiek landbouwfonds valt.

Indien dan, na afweging van de mogelijkheden aan de zijde van (potentiële) gelaedeerden, toch een vergoeding uit de algemene middelen wenselijk wordt geacht, en de WTS wordt toegepast, brengt dit mee dat gedupeerden een tegemoetkoming ontvangen, doch geen volledige vergoeding. Dit is ook juist. Op de overheid rust niet de rechtsplicht zich het lot van gedupeerden verder aan te trekken. Een dergelijke plicht van de overheid zou inhouden, dat de gemeenschap garant staat voor onverkorte handhaving van de individuele welvaart van haar leden, ook indien die welvaart wordt aangetast door gebeur-

⁹⁰ E.H. Hulst, 'Activiteiten milieu-aansprakelijkheid. Schadelijk water en schadevonds, pleidooi voor adequate oplossingen', *TMA* 1999, p. 33-36. In dezelfde zin M. Faure, T. Hartlief en M. Hertoghs, *Evaluatie van het Fonds Luchtverontreiniging*, Den Haag: SdU 2000, p. 106-118.

tenissen die geheel buiten de invloedssfeer van de overheid liggen.⁹¹ Volledige vergoeding is slechts dan op haar plaats wanneer men op succesvolle wijze kan aanknopen bij het aansprakelijkheidsrecht.⁹²

Als het gaat over de WTS 1998 dient nog een kritische noot te worden gekraakt. De principiële vraag waarom juist slachtoffers van buitengewone incidenten (en niet van 'kleine rampen') vanuit de algemene middelen een tegemoetkoming dienen te krijgen, terwijl vele anderen hun schade ook niet vergoed zien, is bijvoorbeeld onbeantwoord gebleven. Het argument dat daarvoor in de parlementaire voorbereiding wordt genoemd, is slechts de massaliteit van het aantal slachtoffers bij de rampen die onder de WTS vallen.⁹³

Politiek moge het een overtuigend argument zijn om juist voor die slachtoffers een regeling te treffen (het zijn dan immers vele stemgerechtigde kiezers die worden geraakt); principieel blijft het natuurlijk nogal merkwaardig dat wanneer er slechts één of enkele slachtoffers zijn, er geen sprake zal zijn van een ramp in de zin van de WTS en een tegemoetkoming dus achterwege blijft, terwijl de kansen op die tegemoetkoming groter zijn naar mate het aantal slachtoffers ook groter is.⁹⁴ De regering heeft, het is hiervoor aan de orde gekomen, aangegeven dat het niet voor de hand ligt om buiten de WTS om toch weer iets te doen voor (andere) gelaedeerden. Of zij dit restrictieve beleid werkelijk zal kunnen uitvoeren, mag ernstig worden be twijfeld.⁹⁵

91 Peeters 1980, p. 502 (zie noot 17).

92 Zie Hartlief 1997, p. 72 e.v. (zie noot 79).

93 Zie in dit verband ook *Kamerstukken II* 1999-2000, 27 157, nr. 9.

94 Zie ook De Vries 1998, p. 1910 (zie noot 9), die zich – terecht – afvraagt waarom de WTS niet op een 'lichte' ramp (die een gedupeerde toch ook zwaar kan treffen) van toepassing is.

95 Zo is in het kader van de vuurwerkkramp in Enschede reeds gebleken dat de regering wel degelijk bepaalde middelen ter beschikking stelt hoewel de WTS niet van toepassing is. Ook in het kader van de legionellabesmetting te Bovenkarspel heeft de regering een bijzondere uitkeringsregeling vastgesteld: de Uitkeringsregeling Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie, *Stcrt.* 2000, p. 11.

Voorgeschiedenis van de WTS. Beschouwing van verschillende regelingen ter vergoeding van rampschade

J.E. van de Bunt*

1 INLEIDING

Met enige regelmaat worden we opgeschrikt door de desastreuze werking van de natuur in ons eigen land, en vaker, verder van huis. Hoewel de kracht van een natuurramp enorm kan zijn en de gevolgen voor de mens, zijn huis en haard eveneens, accepteren we de natuur omdat zij simpelweg onvermijdelijk is. Wanneer wij leven in dichtbevolkte gebieden onder het zeeniveau, of wonen aan de voet van een vulkaan, dan behoort een catastrofe tot de mogelijkheden. De technologische vooruitgang eist eveneens dagelijks haar slachtoffers door verkeersongelukken, ontplofende fabrieken en uit de lucht vallende vliegtuigen.

Wanneer een risico zich verwezenlijkt, overheerst bij gedupeerden vaak het idee dat het onterecht is dat juist zij behoren tot de groep van getroffenen, ook al weten zij dat zij een risico lopen. En hoewel overstromingen, aardbevingen en stormen een onontkoombaar element in zich dragen, kunnen we ons afvragen in hoeverre natuurrampen wel te voorzien zijn geweest. De vraag dringt zich dan op, of preventieve maatregelen de schade hadden kunnen beperken. We kunnen dan denken aan het verstevigen van dijken waar overstromingsrisico's bestaan, of aan het vermijden van bouwen in gebieden waar de kans op een overstroming reëel aanwezig is.

Na het opruimen van de ravage die een ramp heeft achtergelaten zal een slachtoffer zijn schade graag vergoed willen zien. En, hoewel daarvoor een beroep op het aansprakelijkheidsrecht niet uitgesloten is, komt rampschade meestal niet voor vergoeding in aanmerking. Ook willen verzekeraars geen dekking bieden voor de meeste schade veroorzaakt door natuurrampen vanwege onverzekerbaarheid van deze schade. De overheid lijkt de enige instantie te zijn die deze schade zou kunnen vergoeden. Zij doet dat nu door middel van een rampenfonds, dat in 1998 in werking is getreden: de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (voortaan WTS). In deze regeling zijn diverse elementen opgenomen die een preventieve prikkel proberen te geven aan eventuele slachtoffers. Door middel van dergelijke preventie

* Mr. drs. J.E. van de Bunt is als promotieonderzoeker verbonden aan het E.M. Meijers Instituut en werkzaam bij het Departement Civielrechtelijke vakken van de juridische faculteit van de Universiteit Leiden.